

## 초국경 댐 개발에 관한 수자원 외교: 메콩강위원회(MRC)의 역할과 과제\*

이 요 한\*\*

### 국문초록

메콩강위원회(MRC: Mekong River Commission)는 역내 유일의 하천유역 기구(RBO)로서 메콩강에 관한 정보의 공유, 네트워크 구축, 협력의 중재와 원 활화의 역할을 맡고 있다. MRC는 1995년 메콩 유역국(캄보디아, 라오스, 태국, 베트남)이 합의한 메콩 협약(Mekong Agreement)을 기초로 설립되었으며 현 재 4개 유역국은 정회원국(membership)으로, 중국과 미얀마는 대화상대국 (observer)으로 참여하고 있다. 본 연구는 역내 유일의 초국가 기구인 MRC의 수자원 외교 측면에서의 역할과 성과 그리고 한계와 과제를 고찰하는 데 목적 을 둔다. MRC의 역할은 메콩강의 지정학적 환경, 관련국의 권력관계 등에 영 향을 받고 있다. 본고는 수자원 외교의 개념과 특성 등 이론적 논의를 개괄적으 로 정리하고 RBO로서의 MRC의 목표와 역할을 분석한 후, MRC의 수자원 외 교 프레임워크인 제도적, 법적, 전략적 접근을 통한 기능과 절차 및 수자원 외 교의 핵심 사례로서 메콩 수력 댐 사례를 통해 MRC가 어떤 역할을 해왔는지 살펴보고자 한다. 또한 MRC 수자원 외교의 과제에 집중하여 현재의 한계를 극 복하기 위한 제도적 과제, 중국의 부상으로 인한 도전 극복, 수자원 외교 역량 강화의 필요성을 강조하고자 한다. 결론에서는 MRC의 RBO로서의 지속적인 유효성과 효과적 수자원 외교 방안을 제안하고자 한다.

주제어: 메콩강위원회, 수자원, 수력댐, 지역 거버넌스, 하천유역관리

\* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2021S1A5C2A01087076)

\*\* 부산외국어대학교 아세안연구원 연구교수. yhllee@bufs.ac.kr

## I. 서론

2030년 세계 인구의 절반은 담수(fresh water)의 부족으로 고통을 겪을 것으로 추정되고 있으며, 수자원(water resource)은 국가 간 긴장과 충돌의 요인이 될 수 있다(Golovina 2018: 1; Pohl et al. 2014: 3). 148개국이 국제하천을 공유하고 있고, 세계 담수의 60%는 국경 유역을 통과하고 있기에, 국제하천의 약 40%가 유역 협정(basin agreement)으로 관리되고 있다(Feng et al. 2021: 58). 최근 물 부족 현상이 증가함에 따라 발생하는 초국경(transboundary) 하천, 즉 국제하천의 외교적 긴장과 환경 악화는 국가 간 수자원 외교(water diplomacy)<sup>1)</sup>의 필요성을 증가시키고 있다(Keskinen 2021: 1). 특히 주권에 관한 민감성, 법적·사회 정치적 시스템의 다양성은 국제하천을 둘러싼 분쟁을 어렵게 하는 요인이다(Golovina 2018: 4; Zhao et al. 2021: 1). 국경을 넘는 국제하천은 분쟁 예방, 지역 안정, 환경 문제 및 거버넌스에 이르기까지 ‘고도로 정치화(highly politicized)’된 수자원 외교가 필요하다(Zareba 2020: 2).

메콩강(Mekong River)은 동남아 최대 하천으로 하나의 생태계를 유지하면서 6개 유역국(riparian states: 중국, 베트남, 태국, 미얀마, 라오스, 캄보디아)에 농업용수와 풍부한 어족 자원의 공급 역할을 해왔다. 그러나 Pohl 외(2014)는 메콩강을 “나일강(Nile River), 아무다리아강(Amu Darya River)과 더불어 3대 국제하천 분쟁지역의 하나”라고 언급할 만큼(Pohl et al. 2014: 8), 메콩강은 수자원 개발의 가속화에 따른 국별 견해 차이가 큰 곳이다(Zhao et al. 2021: 1).

메콩 유역은 총 약 6,500만 명이 거주하고 있고, 유역민 농업과 어업의 기반이자 중국과 라오스 등 메콩 상류 국가의 수력 댐 건설의

1) water diplomacy는 hydro-diplomacy로 사용되기도 하며 국내학자 사이에서 ‘물 외교’ 또는 ‘수자원 외교’로 혼용하고 있으나, 본 논문에서는 수자원 외교로 통일하였음.

대상지이기도 하다(Kittikhoun 2020). 메콩 유역의 수력발전 총 잠재력은 28,543MW에 달하고 있으며, 중국의 댐을 제외하고라도 본류에 총 11개(라오스 7개, 라오스-태국 국경 2개, 캄보디아 2개)의 댐이 건설될 계획이다. 메콩강의 연쇄적인 댐 건설은 생태계 보전, 유수량과 침전물에 관한 논쟁을 일으키며 수자원 외교의 대상이 되었다(Pohl et al. 2014: 1). 메콩 각국은 경제 발전을 위한 ‘수자원 개발’과 ‘환경보호’라는 양면적인 과제를 직면하고 있다. 국제하천의 일반적인 사례와 같이 메콩강의 수자원도 어떻게, 누가, 왜 사용하는가에 대한 논쟁이 제기되었다(Zeitoun & Warner 2006: 436).

수자원 외교에서 하천유역기구(RBO: River Basin Organization)는 국제하천의 이해관계자가 유역 내에서 국제 조약을 이행하고 상호 협력을 증진시키기 위해 설립한다(Pohl et al. 2014: 11). 메콩강위원회(MRC: Mekong River Commission)는 역내 유일의 RBO로서 메콩강에 관한 정보의 공유, 네트워크 구축, 협력의 중재와 원활화의 역할을 맡고 있다(Keskinen 2021: 1). MRC는 1995년 메콩 유역국(캄보디아, 라오스, 태국, 베트남)이 합의한 메콩 협약(Mekong Agreement)을 기초로 설립되었으며 현재 4개 유역국은 정회원국(membership)으로, 중국과 미얀마는 대화상대국(observer)으로 참여하고 있다.

본 연구는 역내 유일의 초국가 기구인 MRC의 수자원 외교 측면에서의 역할과 성과 그리고 한계와 과제를 고찰하는 데 목적을 둔다. MRC의 역할은 메콩강의 지정학적 환경, 관련국의 권력관계 등에 어떻게 영향을 받고 있으며 수력발전댐의 건설에 어떻게 개입하였는지를 중점적으로 분석하고자 한다. 2장에서는 우선 수자원 외교의 개념과 특성 등 이론적 논의를 개괄적으로 살펴보고 RBO로서의 MRC의 목표와 역할을 정리하고자 한다. 3장에서는 MRC의 수자원 외교 프레임워크인 제도적, 법적, 전략적 접근을 통한 기능과 절차를

분석하고, 수자원 외교의 핵심 사례로서 메콩 본류 및 지류에 건설한 수자원 댐 사례를 통해 MRC가 어떤 역할을 해왔는지 살펴보고자 한다. 4장에서는 MRC 수자원 외교의 과제에 집중하여 현재의 한계를 극복하기 위한 제도적 과제, 중국의 부상으로 인한 도전 극복, 수자원 외교 역량 강화의 필요성을 강조하고자 한다. 결론에서는 MRC의 한계에도 불구하고 RBO로서의 지속적인 유효성과 효과적 수자원 외교 방안을 제안하고자 한다.

## II. 메콩강과 수자원 외교

### 1. 수자원 외교의 이론적 논의

세계 대부분 국제하천에서 수자원 공급의 감소와 수요의 증가 이슈가 공통으로 발생하고 있다. 기후변화로 인해 발생한 수자원 공급과 수요의 불균형은 농업 생산 및 식수, 위생, 전력 생산은 물론 보건 및 안보까지 위협을 발생시킨다(Pohl et al. 2014: 3). 수자원의 부족은 하천 유역민의 생존 문제는 물론 국가 차원의 정치적·사회적 안정성을 훼손시킬 수도 있으며, 특히 댐 건설 이슈와 같은 수자원 이슈는 국가간 분쟁을 일으키기도 한다(Bajorinas 2021: 5). 수자원은 분쟁의 씨앗이 되기도 하지만, 협력의 발단이 될 수도 있는 양면성이 있으므로 수자원 외교의 중요성은 더욱 부각되고 있다(이승호 2021: 2).

수자원 외교의 정의에 대한 명확한 합의는 없지만 Genderen과 Rood(2011)는 유역국 입장에서 수자원 외교를 “초국경(transboundary) 수자원에 관해 주권 국가가 최소 1개 이상의 국가 또는 국제기구에 접촉(contact)하는 모든 행동”이라고 정의했다

(Genderen & Rood 2011: 10). 즉 수자원 외교는 ‘주로 유역국 정부 및 정부간 조직이 주체가 되어 다수의 외교 수단을 동원하여 국제 이슈를 다루는 것’을 의미한다(Keskinen 2021: 2). 그러나 수자원 외교는 제3자에 해당하는 역외국 정부나 역외 국제기구의 참여도 포함되며(Leb et al. 2018: 110), 최근 수자원 외교는 지역안보(regional security), 평화-구축(peace-building), 지역통합(regional integration) 등 단순한 ‘물(water)’ 차원을 넘어서는 포괄적 특성을 갖는다(Mirumachi 2020: 86).

수자원 외교의 목적은 국별 협력적인 분위기를 조성하는 한편 경쟁과 긴장을 완화하는 수단을 제공하는 데 있다. Li는 수자원 외교의 구체적 목적으로 ▲ 협상, 협력을 통해 초국경 수자원 문제를 다루는 것 ▲ 수자원 협력, 수자원 원조 등을 통해 국가의 전반적 외교를 지원하는 것 ▲ 국가의 이익을 증진시키기 위해 물을 통한 정치적, 경제적, 사회적 협력을 확대하는 것이라고 주장했다(Li 2021: 44). 그러나 이론적으로 가능한 협력의 범위에 비해 현실적으로 수자원 외교는 대부분 기술 협력 및 개발 협력 수준에 머무르고 있다(Pohl et al. 2014: 2; Huntjens 2016: 14; Mirumach 2020: 87). 이는 국제하천 유역을 둘러싼 국가 간, 국가와 국제기구 간 ‘힘의 비대칭(power asymmetry)’이 흔하게 발생하기 때문이다(Zeitoun & Warner 2006: 450). 즉 국제하천 유역 내 강대국이 자국 중심의 일방적인 정책을 추진할 때 여타 유역국이 이를 제어할 수단이 마땅치 않다는 문제가 있다(Pohl et al. 2014: 2).

## 2. RBO로서의 MRC

오랫동안 평화롭게 단일한 생태체계를 유지하던 메콩강은 1950년대 이후 베트남전, 캄보디아 내전 등 많은 분쟁을 겪게 되었다. UN과

미국의 주도로 1952년 메콩강의 홍수 통제와 수자원 개발에 대한 첫 보고서가 발간되었지만, 지속된 역내의 불안정성과 유역국간 반목(反目)으로 인해 메콩강의 공동 관리나 개발을 추진하기 어려웠다(Kittikhoun & Staubli 2018: 656). 1990년대 초 냉전시대가 종식되어 서야 메콩강에 대한 초국가거버넌스가 실제적으로 논의되었으며, 그 결과 1995년 비로소 MRC가 출범하게 되었다(이요한 2015: 290).

현재 메콩강을 둘러싼 최대 이슈는 수력발전 개발을 중심으로 한 에너지 협력 및 투자에 관한 것이다. 베트남·캄보디아를 비롯한 메콩 유역국 대부분은 전력의 부족을 경험하고 있고, 라오스는 수력 댐 개발을 통해 전력 수출국의 입지를 공고히 하고자 한다. 수력 댐 이슈에는 관련국 정부와 투자 기업, NGO 등 다양한 행위자들이 참여하고 있으며, MRC는 유일한 RBO로 참여하고 있다(Kang 2019: 360). 메콩강의 수자원 외교 이슈는 주로 수력 댐과 관련한 정보의 공유, 공동 개발 계획, 환경적 영향에 초점이 맞추어지고 있다. 특히 중국의 상류 댐 건설 논쟁, 라오스 본류 댐 건설 논쟁, 캄보디아의 최대 담수호인 톤레삽(Tonle Sap) 호수의 수심 저하, 메콩 델타(삼각주)의 염분화(salinisation)와 관련된 논쟁이 활발하게 이루어지고 있다(Keskinen 2021: 5).

2023년 4월 라오스 비엔티안에서 개최한 제4차 MRC 정상회의(MRC Summit)에서 베트남 팜밍썩(Pham Minh Chinh) 총리는 2010년부터 2020년까지 10년간 메콩의 총 유수량이 4~8% 감소한 반면 역내 수요량은 5~12% 증가했다고 밝혔다(Pham Minh Chinh 2023). 팜밍썩 총리는 또한 염분화 현상이 예측치보다 가속화되고 있으며, 2040년 메콩 델타의 퇴적층은 2023년 현재에 비해 9배 이상, 2008년에 비해서는 무려 30배나 감소하여 유역민 2천만 명의 삶에 부정적인 영향을 미칠 것으로 우려하였다(Pham Minh Chinh 2023).

수자원 외교에 있어 RBO는 국제하천의 주요 이해관계자 간 상호

영향과 관계 형성을 위해 조직된다(Huntjens 2016: 32). 또한 RBO는 정보의 수집과 공유, 개발 과정에 대한 감시를 통해 국제하천 이슈를 조율하고(Pohl et al. 2014: 21), 국제하천에서 발생하는 이슈를 지역 합의, 가이드라인, 정책을 통해 공동의 이익이나 협력을 끌어내는 역할을 한다(Keskinen 2021: 2). 통상적으로 RBO는 국가 또는 국경을 넘는 수자원 관리에 관한 다양한 목표와 책임을 갖고 있으며, 공정한 분배(equitable sharing), 환경보호(environmental protection), 갈등 해결(resolution)의 역할을 맡는다(Bajorinas 2021: 10).

<표 1> 국별 및 RBO 수자원 외교의 비교

	개별 국가	RBO
제도적 및 법적	- 국내 및 국가 수자원 제도 강화	- 유역국 합의의 강화 또는 개정
역량 강화	- 국가 수자원 사용 개선	- 외교 수단을 통한 수자원 역량 개발
정치적 조정	- 수자원 연관 분야 일관성 유지	- 분쟁의 사전 방지와 완화

자료: Pohl et al. 2014의 내용을 저자 재구성

RBO는 <표 1>과 같이 국제하천의 수자원 외교의 특성에 있어서 개별국가와 차별점을 갖는다. ‘제도적(institutional) 및 법적(legal)’ 측면을 보면 개별국가는 국내 및 국가 수자원 제도의 강화에 초점을 맞추지만, RBO는 유역국 간 합의를 강화하는 것은 물론 필요하다면 개정을 통해 국제하천의 공유이익을 증진하고자 한다. ‘역량 강화(capacity building)’에 관해 개별 국가는 자국 내 수자원 사용 개선에 국한되지만, RBO는 관련국의 외교 수단을 동원한다는 차이점을 갖는다. ‘정치적 조정(political coordination)’은 개별국가는 자국 내 이해관계 조정에 맞추지만, RBO는 관련국간 분쟁의 사전 방지와 완화

의 역할을 맡는다.

현재 메콩 유역국 간 물리적 충돌과 이념적 대립은 사라졌지만, 국경으로 분할된 메콩강 수자원에 관한 국별 상이한 관점은 새로운 경쟁과 긴장을 야기하고 있다. 메콩강 유일의 RBO인 MRC는 수자원 관리와 지속가능한 개발 중심의 프로그램을 진행하고 있다(MRC 2021: 6). MRC의 임무(mandate)는 유역국의 상호 이익과 국민의 복지를 위해 물과 관련 자원의 지속가능한 관리와 개발을 촉진하고 조정하는 것이다(Freeman 2018: 4). 구체적으로 MRC는 수자원 개발 프로젝트의 건설, 하천 유수량, 환경오염 등의 문제 해결을 목적으로 설립되었고, 국제하천에 관한 공동 관리(joint management), 정보 공유(data sharing) 및 환경 보존(environmental conservation)에 초점을 맞추어왔다(Bajorinas 2021: 11; Feng et al. 2019: 62-63).

### Ⅲ. MRC의 수자원 외교(water diplomacy)

#### 1. 제도적 측면

현 MRC 최고경영자(CEO: Chief Executive Officer)인 Kittikhoun (2018)은 자신의 논문에서 “MRC의 수자원 외교는 자료 및 정보 공유와 같은 기술적(technical) 역할에 중점을 둔다”고 밝혔다. 기술적 역할은 메콩강의 분쟁 이슈나 이견이 발생하면 법적(legal), 제도적(institutional), 전략적(strategic) 메커니즘을 활용하여 해결책을 찾아 가는 것을 의미한다(Kittikhoun & Staubli 2018: 654). 법적(legal)인 측면에서 1995년 메콩 협약(Mekong Agreement)에서 유수량과 수질의 유지를 위한 감시와 대응, 물 소비 감시, 자료와 정보 공유, 인프라 프로젝트에 대한 자문을 근간으로 하고 있다(Mekong River



Commission 1995). 메콩 협약은 ‘지속가능한 개발’ 패러다임을 채택한 최초의 초국가적 물 관리 협약으로 평가받는다(이준표 2015: 192). MRC는 2003년 PNPCA(the Procedure for Notification, Prior Consultation and Agreement)라는 절차를 채택하였다. 이 절차는 대규모 관개(irrigation), 수력발전, 홍수 등 유수량이나 수질에 크게 영향을 주는 프로젝트를 다루기 위해 만들어졌다.

PN(Procedure for Notification)은 우기(wet season)의 지류와 국내(intra-state)에서 수행하는 프로젝트에 적용한다(Kittikhoun 2020). PC(Prior Consultation)는 건기(dry season)의 국내에서 수행하거나 우기에 국제 유역(inter-basin State)에서 수행하는 프로젝트에 적용하며, 국가 간 영향을 평가하고 논의하여 이를 최소화 또는 완화하기 위한 목적이 있다. PC는 프로젝트 당사국의 정보를 국제적으로 공유하고, 독립적인 전문가의 과학적 평가, 이해관계자의 토론과 토론을 포함한다. 이는 이해관계를 둘러싼 다양한 견해를 수렴하고 해결하는 합법적 절차라고 할 수 있다(Kittikhoun 2020). A(Agreement)는 건기에 국제 유역에서 수행하는 프로젝트로 국가 간 효과적인 협력의 시작점이라고 할 수 있다(Hatda 2020: 1; Huntjens 2016: 10).

MRC는 이외에도 평가지표(evaluation indicators), 평가기준(evaluation standard), 완화 수단(mitigation measure)을 포함한 TbEAI 가이드라인(Guideline for Transboundary Environmental Impact Assessment), PDG(Preliminary Design Guidance), MRC Hydropower Mitigation 가이드라인 절차 등을 수립했다(Zhao 2021: 3).

TbEAI 가이드라인은 평가지표 측면에서 수력발전 개발의 국경을 넘는 직접적·간접적 영향에 대한 표시 목록(indicative list)을 제시하는 것이다. 이 표시 목록에는 수문학, 생태계, 이주, 경제, 관광 등 다양한 항목이 포함되어 있다. TbEAI 가이드라인은 평가 기준과 완화 수단에 관해서는 가능성(possibility)과 정도(degree)라는 두 가지

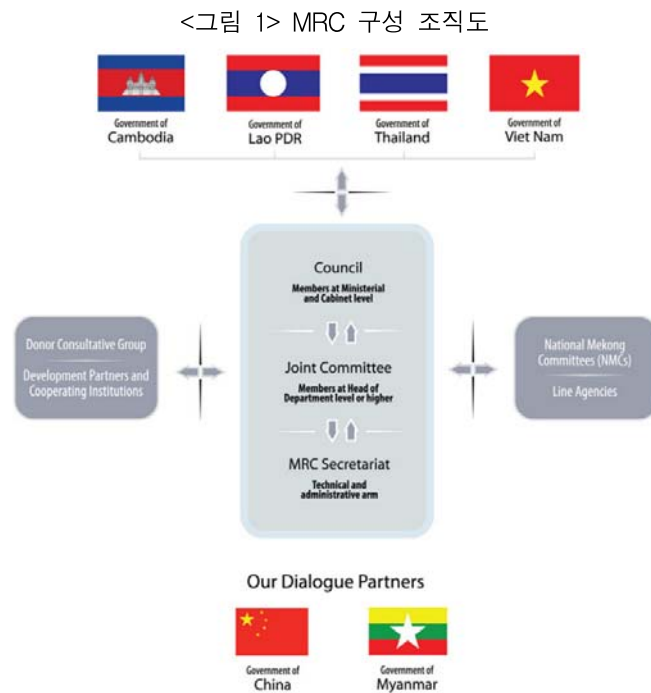
평가방법을 제시하여 유역 영향을 ‘낮음(low)’, ‘보통(medium)’, ‘중요함(significant)’, ‘매우 중요함(very significant)’으로 나누었으며 전적으로 회원국과의 협의를 고려하는 것을 전제로 한다(Zhao 2021: 3-4).

PDG는 MRC가 2009년부터 하천개발로 인한 영향 완화를 위한 설계 및 운영 원칙을 제시한 예비지침을 말한다. PDG는 하천수문학, 퇴적물, 수질, 어업과 같은 분야를 다루고 있으며 지속적으로 개정이 이루어지고 있다. 2019년 발표한 MRC Hydropower Mitigation 가이드라인은 메콩강 수력발전 영향 완화를 위한 지역적(regional) 및 세계적 우수사례를 적용하고 있다(Zhao 2021: 3-4).

MRC의 제도적(institutional)인 측면은 사무국(Secretariat)을 비롯해 메콩 이슈를 논의할 수 있는 상설 기구와 대화 채널을 구축하는 것이다. MRC는 사무국(Secretariat), 장관위원회(Council of Ministers), 공동위원회(Joint Committee), 의회(Council)로 구성되어 있다. 장관위원회는 매년 1회 각국 장관이 참여하며, 국장급 이상으로 구성된 공동위원회는 1년에 2회 이상 개최하여 실무를 담당하고, 의제를 조율하여 MRC 의회에 상정한다. 4개 회원국은 메콩 국가위원회(NMCs: National Mekong Committees)가 있으며, 이외에도 기술과 자금을 지원하는 후원자문그룹(Donor Consultative Group)이 있다(<그림 1> 참조).

MRC는 메콩 역사상 처음으로 2017년부터 유역 계획(basin planning), 환경 관리, 자료 모델링과 예측 분야의 전문가 그룹을 구성하여 지역 및 국별 연계를 강화했다. MRC는 또한 NGO, 시민 사회 단체, 민간 부문 등을 포함한 비국가 행위자(nonstate actors)가 지역 이해관계자 포럼(the Regional Stakeholders Forum)에 참여할 기회를 제공했다. MRC는 특정 국가의 관점이 아닌 메콩 유역 전체의 관점에서 전략과 문제 해결에 방향성을 두고 있으며 이는 1995년

메콩 협약에 기반을 둔 것이다(Khittikhoun 2020).



자료: MRC 2021.

전략적(strategic)인 측면은 정기적으로 메콩 유역개발에 대한 전략과 계획을 발표하고 평가하는 것을 의미한다. MRC는 통합 수자원 관리(IWRM: the Integrated Water Resources Management)를 바탕으로 유역개발 전략(BDS: Basin Development Strategy)을 2011년 처음 발표했고, 2016년 합의하여 개정했다. 이 전략은 개발 기회, 중장기적으로 발생할 수 있는 위험, 개발 및 관리의 우선순위를 설정하고 있다. 이외에도 MRC는 기후 변화, 홍수 및 가뭄 관리, 수력 발전 및 어업과 같은 개별 문제에 대한 중심 전략을 수립하고 있다

(Khittikhoun 2020).

## 2. 수자원 외교 사례: 수력발전 댐을 중심으로

메콩강의 수력발전 댐 건설의 증가는 메콩 유역의 지정학적 변화와 국가간 권력 불균형을 노출한 대표적 사례이다. 이는 개별국가간 이해관계의 영역이 아닌 통합된 공간으로의 영역으로 재구성으로 변화되었다(Bajorinas 2021: 14). 메콩 본류와 지류의 수력발전 댐 건설은 통합된 메콩 유역에서의 ‘경쟁적 주권(competitive sovereignty)’을 나타내는 대표적 사례로서 본 절에서는 연쇄적인 메콩 댐 건설에 MRC의 수자원 외교를 정리하고자 한다.

### 얄리(Yali) 댐

얄리(폭포) 댐은 메콩강 지류에 건설된 최초의 댐으로 1993년 베트남 중부에 건설된 수력발전 댐(720MW)이다. 캄보디아 국경에서 약 70 km 거리에 있는 얄리 댐은 강변 거주민의 재산 및 환경 피해가 발생하자 국제사회의 주목을 받게 되었다(Thim 2010: 69). 캄보디아 메콩위원회(The Cambodia National Mekong Committee)는 베트남 메콩위원회(The Viet Nam National Mekong Committee)에 우려를 전달했고, MRC는 캄보디아에 발생하는 피해를 조사하기 위한 분석팀을 파견했다. MRC는 2000년 3월 11차 공동위원회(Joint Committee) 회의를 개최했고, 같은 해 4월 공동 현지조사를 수행했다.

MRC는 얄리 댐과 관련해 ① 베트남의 방류량에 대한 정보 공유 ② 베트남 저수량의 점진적 방출 ③ 방류 15일전 MRC 등에 사전 통보 ④ 홍수 등 긴급상황의 사전 경보 ⑤ 환경 보존 연구 실시 등 5개 사항에 합의했다(Thim 2010: 142). 캄보디아-베트남 공동위원회는 2001년부터 2003년까지 5개 합의사항을 이행하기 위한 연례회의

를 가졌다. MRC는 알리 댐 이해관계자가 지역 이슈에 참여할 수 있는 환경을 마련했으며, 이는 향후 MRC 역할에 영향을 미치게 되었다(Kittikhoun & Staubli 2018: 661).

### 중국 상류 댐

중국은 1986년 만완(Manwan)댐을 비롯해 메콩 상류에 연쇄적으로 수력발전 댐을 건설해왔다. 중국의 상류 댐 건설은 유수량 및 침전물의 변화, 생태계에 미칠 부정적 영향에 대한 논쟁을 일으켰다(Li et al. 2011: 329). 특히 메콩 하류 국가(Mekong lower countries)는 1993년부터 1997년까지 황금삼각지대(Golden Triangle Area)<sup>2)</sup>의 수위 저하가 중국 댐 건설로 초래된 결과라고 보았다(Yeophantong 2014: 711-712). 2004년과 2019년 발생한 메콩강의 극심한 수위 저하와 2008년 발생한 홍수 역시 중국의 메콩 상류 댐을 원인으로 보았다. 중국은 메콩 하류국가에게 충분한 정보를 제공하고 있다고 주장하지만, NGO는 메콩 상류 댐에 대한 중국 측의 투명성이 더 강화되어야 한다고 주장한다(Li & Hongzhou 2021: 41).

MRC는 중국과 메콩 하류 국가의 긴장을 완화하기 위한 중재 노력을 강화했다. 2004년 메콩강 가뭄 문제가 발생했을 때 MRC CEO는 태국을 방문하여 중국 댐 건설로 인한 태국의 이익과 피해에 대한 논의를 한 바 있다. 2010년 MRC와 메콩 하류 국가가 의문과 우려를 제기하자 중국은 MRC와 메콩 하류 국가의 정부 관계자를 상류 댐 현장에 방문하게 하였다(MRC 2010). 2016년 건기에 가뭄이 심해지자 중국은 진홍(Jinhong)댐을 방류하였으며, MRC와 중국은 방류로 인한 긍정적인 영향에 대한 공동 조사를 처음으로 수행하였다(MRC & Ministry of Water Resource of the Peoples' Republic of China 2016). 2018년 제3차 MRC 정상회의에서 중국 수자원장관(Minister

2) 메콩 본류 중 태국, 미얀마, 라오스 국경이 만나는 지점

of Water Resource)은 아시아개발은행(ADB: Asian Development Bank)의 GMS(Greater Mekong Subregion) 프로그램과 란창-메콩 협력(LMC: Lancang-Mekong Cooperation)을 활용해 MRC와 중국의 협력을 강화하기로 했다(Kittikhoun 2018: 662).

### 싸야부리(Xayaburi) 댐

라오스 싸야부리 댐은 메콩 하류 지역 최초의 본류 댐으로 MRC 회원국 뿐 아니라 국제기구 및 시민 사회 등 다양한 이해관계자의 격렬한 논쟁을 일으켰다. 싸야부리 댐은 총 39억 달러의 건설비용이 투입되었으며, 2019년 12월 1,285MW(충주댐의 3배) 규모로 완공되었다. 태국 전력청(the Electricity Generating Authority of Thailand)은 싸야부리 댐 건설 주관기관인 싸야부리 전력회사(Xayaburi Power Company)와 생산 전력의 95%를 태국이 수입하는 것으로 합의했다(Thomas 2019).

MRC는 2010년 유역개발 시나리오(Basin-Wide Development Scenarios)에서 싸야부리 댐 건설 프로젝트를 평가한 바 있다. 이 평가에서는 싸야부리 댐 위치를 포함한 여러 요소가 캄보디아와 베트남과 같은 하류 국가에 미치는 영향이 크지 않다고 표명했다. 라오스 정부는 싸야부리 댐 프로젝트를 추진하기 위해 2010년 9월 PC 절차를 밟았으나 2011년 12월 합의 없이 종료되었다. 라오스 정부는 현장조사를 위해 싸야부리 지역을 개방했고, 미 육군 공병대(The US Army Corps)와 호주 국제농업연구센터(The Australian Center for International Agricultural Research)를 고용했고, 스위스의 Poyry와 프랑스의 CNR 등의 조언을 받기도 했다. 이후 댐 재설계에 수백만 달러가 투자되었고, MRC 전문가 그룹은 재설계가 부정적 영향을 최소화하고, 노력과 개선을 인정했다.

첫 번째 사전 협의는 MRC 위원회 연구(MRC Council Study)를

통해 메콩강의 지속가능한 관리 및 개발 연구의 수행으로 이어져 메콩강 연구의 자료, 접근법 등 MRC의 기술 지식 기반을 강화했다. 그럼에도 이해관계자의 참여, 국가간 의사 결정 과정, 협의 후 과정의 조직은 개선의 필요성이 제기되었다. 제도적 개선을 위해 MRC는 사전 협의 중 JC(Joint Committee)를 보완하기 위해 실무 그룹을 구성하여 사전 협의 로드맵, 평가 분야, 현장 방문, 국가 협의 방식, 조정 문제 및 평가 결과를 논의했다. 이후 6개월간의 JC 모임과 각료회의를 연쇄적으로 가졌으나 합의를 이끌어내지 못했다. 메콩 하류 유역 국인 캄보디아와 베트남은 국가 간 영향 연구 및 협의에 더 많은 시간을 요청했지만, 라오스는 6개월간 PC 필수 절차를 따랐기 때문에 협의 연장을 반대했다. 라오스는 다만 MRC 기술 검토에서 제기된 문제와 이해관계자의 우려를 해결하기 위한 추가 연구를 받아들였다.

MRC 유역 개발 계획, 전략적 환경평가(SEA: the Strategic Environment Assessment) 등은 메콩 본류에 대한 이해관계자의 의견을 검토하는 과정이 되었다. 싸야부리 프로젝트의 이해관계자는 MRC 웹사이트를 통해 의견을 제출할 수 있을 뿐 충분한 토론과 의견수렴이 이루어지지 않았을 뿐만 아니라 상호 작용, 자료 및 정보 교환이 제한적이었다.

MRC는 지속가능한 수력개발 이니셔티브(Initiative on Sustainable Hydropower)를 설립하여 본류 댐에 대한 논의를 조정했다. MRC는 댐 건설 이후 시나리오 평가, 특정 주제에 관한 연구와 지원 등 기술적인 역할에 주력했다. MRC 실무 그룹은 퇴적물 및 어업 전문가 그룹과 협의하여 싸야부리 수력 발전 프로젝트를 검토하고 개선하는 역할을 했다. 2011년 발간한 MRC 기술검토(technical review)는 회유성 어종(migratory fish species)과 퇴적물 관리에 대한 추가 조치를 요청했다. 라오스가 싸야부리 댐의 설계를 수정하여 제출했을 때 MRC 기술검토의 권고사항과 개선 조치를 기준으로 평가했고, 수질

을 포함한 다양한 환경 모니터링의 중요성을 강조한 바 있다.

### 돈사홍(Don Sahong) 댐

돈사홍 수력 댐은 메콩 본류의 두 번째 댐으로 싸야부리 댐과 유사한 논쟁을 불러일으켰다(Zhao 2021: 4). 돈사홍 댐은 캄보디아 국경과 마주하는 라오스 최남단 지역의 호우사홍(Hou Sahong)에 260MW 발전규모로 2019년 완공되었다. 돈사홍 댐 프로젝트는 2013년 9월 PN 사업으로 제출했으나, 캄보디아·태국·베트남은 PC 절차를 요구했다(Vietnam National Mekong Committee 2015). 특히 돈사홍 댐에서 2km 거리에 국경이 있는 캄보디아는 라오스에게 부정적 영향을 완화할 수 있는 대책을 요구했다(Cambodia National Mekong Committee 2015). 라오스는 돈사홍 댐이 여러 수로(channel) 중 한 지류에 건설할 계획이기 때문에 환경 문제는 최소화될 것이라 주장했다. 결국 2014년 6월 장관 위원회(The Council of Ministers)에서 라오스는 PC를 받아들였고, 본 사업의 PC는 2014년 7월부터 2015년 1월 사이에 수행되어 싸야부리 댐보다 더 오랜 시간이 소요되었다(Cambodia National Mekong Committee 2015).

MRC는 라오스와 캄보디아가 공동으로 돈사홍 댐에 인접한 콘(Khone) 폭포에 대한 환경 감시프로그램 수행을 동의하는 데 큰 역할을 했다. 또한 MRC는 독립적인 외국인 전문가의 지원을 받아 기술평가서(Technical Review)를 제출했고, 공동위원회(JC)는 총 4회에 걸쳐 진행 과정과 평가 결과를 논의하기 위한 회의를 진행했다(Kittikhoun & Staubli 2018: 664). 돈사홍 댐에서 MRC는 기술적 전문성과 권고사항을 제공하는 역할을 맡았다. 본 기술 검토에서 MRC는 돈사홍 댐이 수질, 침전물, 유수량에 미치는 부정적 영향이 크지 않다고 결론 내렸다(MRC 2015: 17). 다만 MRC는 어종(魚種)의 회류를 위한 대체 수로 계획에 의문을 제기했고, 메콩강의 상징적인



보호 동물인 이라와디(Irrawady) 돌고래 서식에 대한 부정적인 영향을 지적했다(MRC 2015: 45). 싸야부리 댐의 경험에도 불구하고 돈사흥 댐에서 MRC의 역할은 기술적인 부분에 국한되었고, 국가 간 이견을 조정하는 데 한계를 다시 한 번 노출했다. MRC JC 위원회에서 돈사흥 댐 프로젝트를 어떻게 진행할지에 대해 합의가 이루어지지 않았다.

<표 2> MRC 초국경 환경평가 추이

관련 규정	시작 년도	적용 사례
Mekong Agreement	1995년	싸야부리 댐 돈사흥 댐
PNPCA Regulation	2003년	
PDG	2009년	팍땡 댐 팍라이 댐 루앙프라방 댐
TbEIA	2018년	
MRC Hydropower Mitigation Guideline	2019년	

자료: Zhang(2021: 4)의 내용 재구성

### 팍땡(Pak Beng) 댐

팍땡 댐은 912MW 규모로 지어지는 라오스 북부에 위치한 메콩 본류 댐으로 전력의 90%는 태국으로 수출할 예정이다. 팍땡 댐은 이전 본류 댐에 비해 상대적으로 반대가 많지 않았지만, 일부 태국 거주민과 NGO가 환경 문제를 제기하였다. MRC 기술평가서는 침전물, 어종의 회류, 어선 항행의 어려움이 문제가 될 수 있다고 지적하는 동시에 태국의 사회경제적 영향에 대한 연구가 필요하다고 제안했다(Mekong River Commission 2017: 71-79). 태국·베트남·캄보디아 3개국은 본 평가서에 대한 피드백에서 국경 지역에 미치는 영향에 관한 심층 연구를 요구했다(Kittikhoun & Staubli 2018: 664).

MRC는 2016년부터 2017년 6월까지 PC가 이루어졌으며, 이는 이전 사례에 비해 성공적이었다고 평가한다. MRC 공동위원회(JC)와

해외 전문가는 이 시기에 3회에 걸친 회의를 가졌고, 현지 전문가는 각국의 입장을 표명했다(Mekong River Commission 2017: 11-12). 라오스의 팍땡 댐에 대한 타당성 조사가 이루어질 때, MRC는 팍땡 댐의 최종 디자인, 운영에 반영할 수 있는 정보를 제공하였다. MRC는 또한 기술적 전문성을 공유하고 역내국간 네트워크를 활용하도록 연계 역할을 수행했다.

MRC의 팍땡 댐 PC 과정은 시기적절한 공지, 정보의 완결성, 평가 기간, 평가 준비와 사후 평가 과정의 개선, 이해관계자의 참여하는 제도적 측면을 개선했다. PC는 단순히 정보를 제공하는 방식에서 컨설팅으로 바뀌었고 우려 사항을 해결하는 방안도 협업 방식으로 바뀌었다(Kittikhoun 2020). MRC CEO인 Kittikhoun은 팍땡 댐이 6개월 전에 이해관계자에 대한 조정과 공동연구(Joint Study), 공동행동계획(Joint Action Plan)을 수행함으로써 이전 방식에 비해 개선된 절차를 수행했다고 평가했다<sup>3)</sup>. Kittikhoun은 또한 팍라이(Pak Lai) 댐, 루앙프라방(Luangprabang) 댐에도 동일한 절차를 수행하고 있다고 밝혔다. 실제로 MRC 회원국은 팍땡과 팍라이 댐에 대한 공동행동계획에 동의했으며, 베트남은 루앙프라방 댐에 관한 PC가 개선되었다고 인정했다(Zhao 2021: 5).

#### IV. MRC 수자원 외교의 과제

##### 1. MRC의 제도적 개선

MRC는 메콩 유역 내 유일한 RBO로서의 역할을 수행하면서 수력

---

3) 2023년 2월 6일 MRC CEO 인터뷰

댐에 관한 평가 시스템을 지속적으로 개선해 왔다. MRC 접근 방식은 과거 사전 평가에 중점을 두었지만, 최근에는 진행 과정에서 관련 회원국의 동의와 감시가 가능하도록 변경되었다. MRC는 중국의 수력발전 프로젝트에 대해서도 “수력 발전시설의 건설과 협력이 부족한 운영은 메콩강의 일부 구간에서 흐름 환경을 변화시키고 수질 및 수생 생물의 적합한 서식지에 영향을 미친다”라며 이전에 비해 비판적인 입장을 내기도 했다(Bajorinas 2021: 30).

MRC 시스템의 발전에도 불구하고 초국경 수력발전 발전에 관련한 MRC 수자원 외교는 여전히 다양한 한계점을 노출하고 있다. 우선 MRC는 수자원 외교의 핵심 수단으로 법적 기반을 강조했다지만, 메콩 협력 체계의 모호한 법적 지위가 근본적 문제점으로 지적받고 있다(이준표 2015: 186). 메콩 협약은 정치적 합의로 법적 구속력이 없기 때문에 본류 댐의 연쇄적인 건설을 막지 못했다(이승호 2021: 2).

MRC가 메콩강이라는 국제하천을 관리하는 유일한 RBO로서의 정당성과 정체성을 부여받았지만, 메콩 내 댐 건설 이슈로 큰 도전을 맞이했다. 메콩 본류 및 지류(tributary)에 댐 건설을 추진하는 중국, 라오스와 같은 국가들은 수력 발전을 통한 전력의 생산 및 수출, 홍수 조절, 저수량 확보라는 이익을 보았지만, 태국, 베트남, 캄보디아와 같은 하류 국가들은 유수량 유입의 감소와 어업 생산량의 감소라는 피해를 입게 되었다(Pohl et al. 2014: 4).

라오스의 연쇄적인 수력발전댐 건설로 인해 PNPCA 원칙이 크게 훼손된 상황도 MRC의 근간을 위협하는 요인이다(Zareba 2020: 2). MRC가 평가시스템을 개선한 TbEIA도 양적 평가를 위한 구체적인 평가 지표, 평가 방법 및 평가 기준도 아직 제시되지 않았다(Zhao 2021: 6). TbEIA의 평가 범위는 여전히 기술적인 수준에 치우쳐 있어 초국경 이슈나 경제적 영향을 포함한 종합적인 평가를 제공하지 못한다.

과거부터 지속적으로 제기되어 왔던 공개참여(public participation) 역시 개선이 미흡한 상황이다. TbEIA에 시민단체와 같은 NGO의 참여 기회가 제한되어 있어 특정 이해관계자 의견에 의존한 논의는 균형 있는 결론에 이르지 못하게 할 수 있다. 실제로 Save the Mekong과 같은 시민단체(NGO)는 MRC에 대한 강한 반대를 표명하면서 Pak Lay 수력발전댐 협상을 보이콧하기도 했다(Middleton 2018: 4). 또한 NGO는 MRC의 제공 자료가 불충분하고 댐 개발로 피해를 받는 대상을 위한 고지 시스템의 부재(不在)를 비판하고 있다(Kittikhoun & Staubli 2018: 661).

MRC는 회원국 간의 협상 기회를 제공하고 주장하지만, 실제적인 해결책을 제시하기보다는 특정국의 입장을 정당화시키는 수단으로 전략하기도 한다(Mirumachi 2021: 90). 앞에 살펴본 알리 댐의 경우 베트남의 입장만 강화하는 등 균형 있는 논의를 제공하지 못했다(Wyatt & Baird 2007), 싸야부리 댐과 돈사홍 댐에 대해서는 라오스의 입장을 대변하는 역할에 그쳤다. 중국이 MRC와의 상류 댐 공동 조사 역시 역내외국의 불만과 비판을 완화시키는 수단으로 활용되었다. 이는 MRC가 유일한 RBO로서의 협상력이 부족하고, 개별 국가의 이해관계가 MRC의 방식보다 우선순위를 차지하고 있음을 시사하는 것이다(Bajorinas 2021: 29).

## 2. 중국의 LMC 설립과 MRC 주변화

중국은 메콩 상류 국가라는 지리적 우위는 물론 압도적인 외교력과 경제력 우위를 확보하고 있다. 이와 같은 중국의 압도적 영향력은 MRC의 역할을 제한하는 요인이 되어왔다. 기존에는 중국이 MRC의 정회원국이 아닌 대화 상대국(dialogue partner)의 지위를 유지하면서 자원 문제를 주권과 불간섭(non-intervention) 원칙을 강조하는 방

어적 수자원 외교(defensive water diplomacy)로 MRC의 역할을 제한해왔다(Pohl et al. 2014: 25).

중국의 외교 정책이 쩌우주취(走出去: Go Out) 정책으로 전환하면서 메콩 국가와의 관계도 변화를 시도했다(Freeman 2018: 13). 중국은 메콩 국가와의 다자주의 즉 LMC 체제 설립을 주도하면서 적극적 수자원 외교(offensive water diplomacy)로 메콩 이슈에 참여하기 시작했다(Li & Hongzhou 2021: 44). LMC는 2012년 태국의 ‘란창-메콩 소지역(Lancang-Mekong Sub-region)’이라는 아이디어 제안으로 시작되었고, 2016년 3월 첫 정상회담을 시작하였다. 중국은 LMC를 통해 전력 개발을 비롯해 보건, 교육, 빈곤 감소 등 400개 이상의 프로그램을 제공하였다(Li & Hongzhou 2021: 52). 대부분 개발도상국으로 인프라 개발과 경제성장의 과제를 안고 있는 메콩 유역국은 LMC를 통한 중국의 프로젝트 제안을 거절하기 어려운 입장이다(이승호 2021: 3). 특히 라오스와 캄보디아는 전력 인프라 개발을 비롯해 무역과 투자를 비롯해 경제 분야의 대부분을 중국에게 의존하고 있다는 점도 MRC의 위상을 약화시키는 요인이다(Zareba 2020: 4; Freeman 2018: 13).

중국이 MRC에 가입하지 않은 채 LMC를 중심으로 메콩 유역 이슈를 주도하는 것은 MRC의 주변화(marginalization)를 초래할 수 있다. MRC는 중국과 미얀마가 비회원국이지만, LMC는 메콩 6개국 모두가 참여하고 있다는 점도 두 거버넌스의 명백한 차이를 나타낸다(Freeman 2018: 6). 중국은 LMC 주요 의제 안에 수자원 관리(water resource management)를 포함시켰으며, 이를 관리하기 위해 2017년 3월 수자원협력센터(Water Resource Cooperation Center), 11월 란창-메콩 환경협력센터(Lancang-Mekong Environmental Cooperation Center)를 각각 설립했다(Middleton 2018: 3-4).

중국의 막강한 외교력과 재정적 능력은 MRC 개별국가에게 포괄

적인 인센티브를 제안하는 방식으로 메콩 수자원 협상에서 중국에게 유리한 결과를 창출해 왔다(Zareba 2020, 2). 중국의 수자원 이슈 개입이 강화함에 따라 MRC의 주변화 위험이 증대되고 EU와 미국과 같은 참여국의 입장을 약화시키고 있다. 게다가 미국은 중국을 MRC로부터 분리시키기 위해 노력해왔다는 점도 MRC의 역할을 제한하는 요인이 되고 있다(Pohl et al. 2014: 13).

### 3. MRC 수자원 외교 역량 강화

진술한 메콩 수자원 외교의 핵심 내용 중 하나인 수자원 관리(water resource management)에 관한 MRC의 외교적 역량과 정치적 조정 능력 강화가 이루어져야 한다. 메콩강의 핵심 이슈인 수력 발전 댐 개발은 단순한 경제적·기술적 영역이 아닌 정치적인 수준의 협력이 필수적이다(Bajorinas 2021: 13). MRC는 수자원 관리에 관해 회원국의 환경 부처와 협력해가고 있지만, 일반적으로 환경 관련 부처는 경제부처보다 정치적으로 미약한 위치에 있다. 따라서 경제성장과 환경 보존이라는 이슈가 충돌될 때 MRC 회원국은 대부분 경제적 이익 추구에 우선순위를 두는 경향이 있다(Freeman 2018: 6). 이는 MRC의 수자원 관리 능력을 현저히 저하시키는 요인이 되며 분쟁의 사전 방지와 완화를 위한 RBO로서의 역할이 제한될 수밖에 없다.

MRC는 수력 댐 건설로 인해 피해를 당한 이해관계자인 지역 농민과 어민의 입장을 반영하는 노력을 보여야 한다. 메콩 유역에는 수천만 명의 거주민이 메콩강을 의존하면서 생존했지만, 수력댐의 건설은 직간접적인 피해를 양산했다. 국가 및 기업과 같은 이해관계자와는 달리 지역민의 의견을 수렴하는 역할은 NGO에 의해서 주도되었다. MRC가 국가 권리(states' rights)와 인권(human rights) 사이의 균형이라는 본질적 역할을 위해서 또한 메콩 이해관계자의 신뢰를 확

보하기 위해서는 상대적으로 소외된 지역민의 입장을 공식화하고 이를 국가(정부) 및 투자 기업과 조율하는 노력이 필요하다.

MRC는 유역화(riparianization) 개념으로 2030년까지 재정적 독립을 목표로 하고 있지만, MRC의 운영 자금을 회원국 외부에 의존하고 그 기대와 이익을 외면할 수 없다는 것은 MRC의 구조적 약점으로 지적된다(Bajorinas 2021: 28). MRC는 SRF(Stakeholder Regional Forums)를 운영하면서 미국, 일본, 호주, EU와 더불어 세계은행 등이 참여하고 있다. 특히 유럽위원회(European Commission)는 2003년부터 MRC에 재정적인 지원을 하고 있다. EU는 2014-2020년 기간 MRC에 약 17억 유로 상당의 재정을 지원했고, 2021-2025년 전략계획의 시행을 위해 892만 유로를 독일과 함께 추가적으로 지원했다(Soulito 2019: 14).

메콩 수자원 외교의 핵심이 되는 MRC 정상회의의 역할 또한 매우 중요하다. MRC 정상회의는 4년 주기로 총 4회(2010, 2014, 2018, 2023) 개최하였으며, 각 정상회의에서 메콩 개발과 관리에 관한 MRC의 역할을 지지해왔다. 2010년 MRC 첫 정상회의에서 MRC가 역내 ‘중요하고 유일한(primary and unique)’ 역할을 수행하고 있다고 공식화했다(Khittikhoun 2020). 제도적 측면에서 정기적인 정상회의와 장관회의는 MRC의 외교적 역할에 큰 의미를 부여한다. 국제하천의 복잡한 문제의 해법을 성공적으로 해결해 나가기 위해서는 기술 전문가가 아닌 최고 수준의 정책 결정권자(국별 정상 또는 장관)의 합의가 필수적이기 때문이다. 기술 전문가 또는 개발 기관과는 달리 외교정책 입안자는 수자원 분쟁이 발생할 경우 이를 관여할 권리와 책임을 보유하고 있다(Pohl et al. 2014: 11).

## V. 결론

MRC는 1995년 출범 이래 지난 30년간 역내 유일한 RBO로서의 역할을 해왔다. MRC는 PNPCA 원칙을 통해 역내 무분별한 수자원 개발을 방지하고 균형 있는 조정자의 역할을 하는 메콩 수자원 외교의 핵심 기관이다. 메콩 본류와 지류에 건설된 각 국가의 수력발전댐 건설은 MRC 수자원 외교의 역량을 검증하는 시험대이기도 했다. 본문에서 살펴본 바와 같이 MRC는 초국경 수력 댐 개발에 관한 영향과 평가 시스템을 꾸준히 개선하고 보완해왔으며, 프로젝트 주체의 기본 데이터 제출과 영향평가의 엄격성을 강화함으로써 제도적 발전을 이루어왔다. 그럼에도 불구하고 MRC의 역할과 절차는 오히려 특정 국가의 역할을 대변하거나 정당화하는 수단으로 전락하였고, 본류 댐의 연쇄적인 건설과 유역국의 과도한 수자원 이용을 방지하는 데 실패해왔다.

MRC가 유역내의 모든 현안을 다룰 능력이나 권한을 충분하게 보유하지 않고 있지만, 메콩 유역 내 유일한 공식적 RBO라는 점은 변함이 없다. MRC는 내부적 제도 개선과 LMC와의 차별화, 정치적 외교역량의 강화, 재정적 독립 등의 끊임없는 노력을 통해 MRC의 유용성을 증명해 나가야 한다. 세계 국제하천 분쟁 지역 중 단일한 RBO에게 분쟁 예방 및 해결, 위기관리와 같은 역내 이슈를 해결할 권한이나 책임을 부여한 경우는 존재하지 않는다. 본질적으로 MRC는 메콩 수자원 이슈 중 어느 영역을 어떻게 효과적으로 개입하여 분쟁을 완화하고 균형적 해결책을 찾아갈지에 대한 논의가 지속적으로 이루어져야 한다. 또한 MRC는 특정 이슈에 대한 역내·역외국 간의 다양한 협력 채널을 구축하는 역할을 통해 다른 이해관계자의 참여와 협력을 이끌어내는 역할을 강화해야 한다.

LMC에 대한 MRC의 주변화 부분이 우려되지만, 메콩 국가의 중



국의 일방적인 힘의 우위에 불안함을 갖고 있는 메콩 국가 및 대외 국가와의 연대감을 통해 MRC가 이를 견제하고 보완하는 역할을 통해 여전히 유효한 RBO임을 인식시켜 나가야 한다. 또한 제도적 개선을 지속적으로 추진하여 초국경 영향평가의 구체적인 기준을 마련하고 관련국의 영향과 이익에 대한 종합적인 평가 능력을 향상시켜 MRC의 역할에 대한 신뢰를 높여나가야 한다.

## 참고문헌

- 이승호. 2021. “메콩 유역 국제협력의 전환: 중국의 란창·메콩협력 체제의 출범과 의의.” 『Emerics 전문가오피니언』.
- 이요한. 2015. “메콩 유역의 국별 개발전략과 협력 거버넌스의 현황과 과제.” 『동남아연구』 25(2): 275-310.
- 이준표. 2015. “메콩 유역의 지속가능한 개발을 위한 법적 과제.” 『공간과 사회』 25(4): 184-220.
- Bajorinas, Kipras. 2021. *Power Relations in the Mekong River Basin: A look into the discourse of the Mekong River Commission*. LUNDS Universitet. Department of Human Geography.
- Cambodia National Mekong Committee. 2015. *Mekong River Commission Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement Form for Reply to Prior Consultation of the Don Sahong Hydropower Project*. Vientiane: Mekong River Commission.
- FENG Yan, WANG Wenling, SUMAN Daniel, Yu Shiwei & HE Daming. 2019. “Water Cooperation Priorities in the Lancang-Mekong River Basin Based on Cooperative Events Since the Mekong River Commission Establishment.” *Chinese Geography* 29(1): 58-69.
- Freeman, Carla et al. 2018. *Challenges to Transboundary Water Governance in the Mekong River Basin*. FEST Report.
- Genderen, R. V. & Rood J. 2011. *Water Diplomacy: A Niche for the Netherlands*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations.

- Golovina, E. I. 2018. "Problems of Groundwater Extraction from Transboundary Aquifers and Complexes." *Earth and Environmental Science* 151: 1-8.
- Hatda, An Pich. 2020. "From Transparent to Transparency: The Evolution of the Mekong River Commission's Prior Consultation Process." *Asia Pacific Bulletin* 527: 1-2.
- Huntjens, P. and Yasuda, Y. & Swan, A. & Man, R. & Magsig, B. O. & Islam, S. 2016. *The Multi-Track Water Diplomacy Framework: A Legal and Political Economy Analysis for Advancing Cooperation over Shared Waters*. Hague: The Hague Institute for Global Justice.
- Kang, Kenneth. 2019. "Reformulating 'Holism' in hydropower decision-making." *Systems Research & Behavioral Science* 37(2): 360-368.
- Keskinen, M. and Salmine, E. & Haapala. 2021. "Water Diplomacy Paths: An Approach to Recognize Water Diplomacy Actions in Shared Waters." *Journal of Hydrology* 602: 1-13.
- Kittikhoun, Anoulak & Staubli, Denise Michele. 2018. "Water Diplomacy and Conflict Management in the Mekong: From Rivalries to Cooperation." *Journal of Hydrology* 567: 654-667.
- Kittikhoun, Anoulak. 2020. "The Mekong River Commission as a Water Diplomat." Kittikhoun, Anoulak. and Schemeyer, Susann (eds.), *River Basin Organizations in Water Diplomacy*. Routledge.
- Leb C. and Henshaw, T. & Igbal N. & Rehberger B. I. 2018. *Promoting Development in Shared River Basins: Tool for*

*Enhancing Transboundary Basin Management*. Washing DC: World Bank.

- Li, Zhang and Hongzhou, Zhang. 2021. “Water Diplomacy and China’s Bid for Soft Power in the Mekong.” *China Review* 21(4): 39-75.
- Li, Zhiguo, Damming He & Yan Feng. 2011. “Regional Hydropolitics of the Transboundary Impacts of the Lancang Cascade Dams.” *Water International* 36(3): 328-339.
- Mekong River Commission(MRC). 1995. *Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin*. April 5.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Mekong Commission visits dams and will discuss future cooperation*. Vientiane.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Technical Review on the Prior Consultation for the Proposed Don Sahong Hydropower Project*. Vientiane.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Statement on Prior Consultation Process for the Pak Beng Hydropower Project in Lao PDR*. Vientiane.
- \_\_\_\_\_. 2021. *Basin Development Strategy 2021-2020 and MRC Strategic Plan 2021-2025*.
- Mekong River Commission(MRC) & Ministry of Water Resources of the People’s Republic of China. 2016. *Technical Report: Joint Observation and Evaluation of the Emergency Water Supplement from China to the Mekong River*. Vientiane.
- Middleton, Carl. 2018. “Reciprocal Transboundary Cooperation on the Lancang-Mekong River: Towards an Inclusive and Ecological Relationship.” <https://www.csds-chula.org/policy-brief> (검색일: 2023.03.15.)

- Mirumachi, Naho. 2020. "Informal water diplomacy and power: A case of seeking water security in the Mekong River basin." *Environmental Science and Policy* 114: 86~95.
- Pham Minh Chinh. 2023. *Remarks at the 4<sup>th</sup> Mekong River Commission Summit*. Vientiane. April 5.
- Pohl, B., Alexander C., Ken C., Geoffrey D., Annika, K. David C., Sussane S., Ashok S., and Aaron W. 2014. "The Rise of Hydro-diplomacy: Strengthening Foreign Policy for Transboundary Waters." *Climate Diplomacy*. Berlin: adelphi.
- Soulito, J. 2019. "The Mekong River: geopolitics over development, hydropower and the environment." *European Parliament Study: Policy Department for External Relations*: 1-55.
- Thim LY. 2010. *Dynamic of Planning Process in the Lower Mekong Basin: A Management Analysis for the Se San Sub-Basin*. Bonn: Rheinische Friedrich- Wilhelms-Universitat.
- Thomas, Jason. 2019. "Does Lao's Xayaburi dam benefit its people?" *The ASEAN Post*. October 31.
- Wyatt, Andrew B. & Baird Ian G. 2007. "Transboundary Impact Assessment in the Sesan River Basin: The Case of the Yali Falls Dam." *International Journal of Water Resource Development* 23(3): 427-442.
- Yeophantong, P. 2014. "China's Lancang dam Cascade and Transnational Activism in the Mekong Region." *Asian Survey* 54(4): 700-724.
- Zareba, Michal. 2020. "The Role of the Mekong River Commission in Regional Transboundary Water Governance: Prospects and Challenges." *European Policy Brief* 2020-11-17.

Zeitoun, M. & Jeroen, W. 2006. "Hydro-Hegemony-A Framework for Analysis of Trans-boundary Water Conflicts." *Water Policy* 8(5): 435-461.

Zhao Jin, Guo Lidan, Lin Jinghan, Dou Rui, Huang Yujia & Bao Yunxiang. 2021. "Analysis on the Transboundary Impact Assessment System and Practice of Hydropower Development on the Main Mekong River." *Earth and Environmental Science* 768: 1-8

(2023.08.11. 투고, 2023.08.14. 심사, 2023.08.20. 게재확정)

<Abstract>

## Water Diplomacy on Transboundary Dam Development: Role and Challenges of the Mekong River Commission (MRC)

Yo-Han LEE

(Busan University of Foreign Studies)

The Mekong River Commission (MRC), as the sole transboundary river basin organization (RBO) in the region, plays a role in sharing information about the Mekong River, building networks, mediating cooperation, and facilitating dialogue. Founded on the basis of the 1995 Mekong Agreement, which was agreed upon by the Mekong riparian countries (Cambodia, Laos, Thailand, Vietnam), while China and Myanmar participate as dialogue partners (observers). This study aims to examine the role, achievements, limitations, and challenges of the MRC in the context of water diplomacy, as the only supranational institution in the region. The role of the MRC is influenced by geographical aspects of the Mekong River and power dynamics among the relevant countries. To begin with, the study provides an overview of the theoretical discussions on the concept and characteristics of water diplomacy, then clarifies the objectives and expected functions of the MRC as a RBO. The study further explores the functional aspects and procedures of MRC's water diplomacy through its institutional, legal, and strategic approaches within

the framework. The pivotal case of the Mekong hydropower dam is examined to understand the MRC's role. The study also focuses on the challenges of MRC's water diplomacy, emphasizing institutional aspects for overcoming present limitations, addressing challenges posed by China's rise, and highlighting the need to enhance water diplomacy capacities. Despite the limitations of MRC in conclusion, the aim is to propose a continuous validity as RBO and an effective strategy for water diplomacy.

**Key Words:** Mekong River Commission(MRC), Water Diplomacy, Hydropower Dam, Regional Governance, River Basin Organization